

22.9.2021

VN/6075/2021

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriötä lausumaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitysluonnos koskee kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojan ja lapsen edun edistämistä. Lausunnossa on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota maahantulosäädösten kiertämistä koskevaan kokonaisuuteen sekä lapsen edun toteutumisen varmistamiseen laajemmin.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua sisäministeriön esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää esityksen huolellisesti laaditusta taustasta ja perusteluista ja toteaa samalla, että perheenyhdistämisprosessien sekä sitä koskivien säädösten muuttaminen on kannatettavaa ja perusteltua.

Kuten esityksessä todetaan, on olemassa laajaa tutkimuksellista näyttöä siitä, että maahanmuuttajien kotoutuminen on nopeampaa, helpompaa sekä tuloksellisempaa tilanteissa, jossa heillä on mahdollista elää yhdessä perheensä kanssa. Tutkimuksissa on todettu, että erossa olo perheessä on suurin kotoutumista hidastava tekijä, mikä aiheuttaa myös terveydellisiä sekä sosiaalisia haittoja. Näin ollen voidaan todeta, että perheenyhdistämisen vaikutukset ovat sekä terveydellisesti että sosiaalisesti myönteisiä ja yleisesti maahanmuuttajaväestön kokonaistilannetta parantavia.

Toimeentuloedellytys kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan edellytyksenä

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää esitystä toimeentuloedellytyksen poistosta hyvänä. STM haluaa kuitenkin nostaa esiin, että ehdotetun muutoksen mahdollisia vaikutuksia

sosiaaliturvaan ei ole arvioitu. STM pitää todennäköisenä, että ehdotetulla muutoksella voi olla sosiaaliturvan tarvetta kasvattava vaikutus. Vaikutusta synnyttävät kasvava henkilömäärä, jonka seurauksena muun muassa lapsilisien, vanhempainpäivärahojen ja työttömyysturvan tarve voi lisääntyä korkeintaan henkilömäärän verran. On todennäköistä, että ehdotettu toimeentuloedellytyksen poisto synnyttää tilanteita, joissa toimeentulon vajetta paikataan sosiaaliturvaetuuksille sekä toimeentulotuella.

Taloudellisten vaikutusten kokonaisuutta on vaikeaa arvioida johtuen epävarmuustekijöistä, jotka liittyvät maahan tulevien henkilöiden määrään, kotouttamistoimien vaikuttavuuteen ja maahan tulijoiden työllistymiseen. Kaikki sosiaaliturvaetudet, kuten lapsiperheiden sekä sairausvakuutuksen etuudet sekä palvelut eivät ole kuitenkaan suoraan työllistymiseen liittyviä. Kelan tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat saavat erityisesti työttömyysturvaa, asumistukia ja perustoimeentulotukea muuta väestöä yleisemmin. Maahanmuuttajien työllisyys on Suomessa selvästi valtaväestöä heikompaa ja EU-maiden ulkopuolelta muuttaneiden työllisyysaste on OECD-maiden matalinta. Maahanmuuttajien työllisyys paranee Suomessa asumisen myötä, mutta miesten ja naisten sekä eri taustoista tulevien maahanmuuttajien työllisyydessä on merkittäviä eroja. Pohjoismaissa tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että maassa vietetyn ajan myötä pakolaistaustaisten henkilöiden työmarkkina-asema paranee, mutta he ovat herkempiä talouden suhdanteiden vaikutuksille pidemmällä aikavälillä. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä rakentuu periaatteelle, jossa kaikkien Suomessa olevien riittävä toimeentulo varmistetaan, eikä siten edellä kuvattu vaikutus ole ristiriidassa esityksen tavoitteen kanssa. Vaikutus ei esityksessä arvioidun henkilömäärän valossa ole kuitenkaan taloudellisesti suuri ja vaikutus koko sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen on vähäinen. Kokonaisuuden kannalta olisi silti tärkeää, että todennäköisesti kasvavat sosiaaliturvan ja toimeentulotuen tarpeet olisivat riittävässä määrin esitettyinä hallituksen esityksen vaikutusten arvioissa.

Lisäksi STM huomauttaa, että esityksessä ei ole arvioitu, kuinka moni on jättänyt kokonaan perheenyhdistämishakemuksen tekemättä johtuen toimeentuloedellytyksen ilmeisen täyttymättömyyden takia. Tämän ryhmän arviointi olisi tärkeää ehdotuksen koko henkilöryhmän ja vaikutusten arvioinnin kannalta.

Lapsen edun toteutuminen kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenyhdistämistä-tilanteissa

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotettuja lainsäädännön muutoksia, joilla voidaan edesauttaa lapsen oikeuksien ja edun toteutumista perheenyhdistämiseen liittyvissä tilanteissa. Perhe on sekä lapselle että vanhemmille tärkeä hyvinvointia edistävä voimavara, joka tukee myös kotoutumista. On välttämätöntä, että jokaiselle lapselle turvataan yhtäläisellä tavalla lapsen oikeuksien sopimuksessa turvatut oikeudet hänen taustastaan tai oleskelulupaprosessiin liittyvästä statuksesta riippumatta.

Hallituksen esityksessä nostetaan perustellusti esiin lapsen edun ensisijaisuus ja se, että kaikki lapset tulee kohdata turvapaikkaprosessissa ensisijaisesti lapsina. Näistä painotuksista huolimatta hallituksen esityksessä todetaan myös, että poistettaessa esteitä alaikäisten perheenyhdistämiselle, on varmistuttava, että perheenyhdistämisen helpottuminen ei toimi vetotekijänä ilman huoltajaa tuleville alaikäisille ja näin lisää alaikäisten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä tai nosta ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kansainvälisen suojelun hakemusmääriä. Näistä syistä johtuen hallituksen esityksessä ehdotetaan, että mahdollisuus kielteisen perhesidepäätöksen perustelemiselle maahantulosäännösten kiertämisellä säilytetään tapauksissa, jossa ei ole lapsen edun mukaista, että lapsi olisi huoltajansa hoidettavana. Hallituksen esitys vaikuttaa siis osin ristiriitaiselta. Maahantulosäännösten kiertäminen halutaan lapsen oikeuksien korostamisesta huolimatta säilyttää edelleen kielteisen perhesidepäätöksen perusteluna, vaikka lapsen oikeuksien toteutuminen ei tulisi olla riippuvainen hänen vanhempiensa toiminnasta tai motiiveista.

Ehdotetut lapsen edun toteutumisen vahvistamiseen liittyvät lainsäädännön muutokset ovat tärkeitä, mutta edellä esitettyyn harkintavaltaan viitaten, on kiinnitettävä erityistä huomiota ehdotetun lainsäädännön toimeenpanoon.

Hallituksen esityksessä voisi jäsentää tarkemmin minkälaisilla toimenpiteillä varmistetaan lapsen oikeuksia ja etua vahvistavan käytännön siirtyminen käytäntöön ja minkälaista osaamisen vahvistamista lapsen asiaa käsittelevät viranomaiset tässä prosessissa tarvitsevat. Lapsen oikeuksien toteutumiseksi prosessin erivaiheissa voidaan esimerkiksi määrittää laatustandardit. Yleisiä edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle käsittelevässä 36 § perusteluteksteissä tulisi nostaa esiin, että lapsen asiaa koskevissa päätöksissä tulisi eksplisiittisesti perustella, mitä asioita lapsen edun arvioinnissa on otettu huomioon ja minkälaisia painoarvoja eri osatekijöille on

annettu. Näin päätösten laadun arviointi lapsen oikeuksien näkökulmasta on mahdollista.

Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan perustellusti, että nopea perheenyhdistäminen voisi vähentää lasten ja nuorten tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluille. On kuitenkin tärkeää huomioida, että lisääntyvät perheenyhdistämiset edellyttävät myös koko perheelle suunnattavan kotoutumisen tuen tarvittavaa resursointia. Perheiden sisäisen vuorovaikutuksen ja uuteen arkeen sopeutumisen tukeminen on tärkeää kotoutumisen edistämiseksi ja hyvinvoinnin vahvistamiseksi.

Lapsen alaikäisyyden määrittäminen perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotettua lainsäädäntömuutosta koskien lapsen alaikäisyyden määrittämistä perheenyhdistämistä koskevissa tilanteissa Euroopan Unionin tuomioistuimen asiassa C-550/16 perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnasta antaman päätöksen mukaiseksi. Ikärajan määräytyminen on olennainen kysymys alaikäisten perheenyhdistämistilanteissa, koska suurin osa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleista lapsista ja nuorista ovat iältään 15-17 vuotiaita ja ehtivät prosessin aikana täyttää 18 vuotta. Perheenyhdistämisen prosessit lähtökohtaisesti vaativia ja pitkiä prosesseja, eivätkä lapset ja nuoret itse tai lasten etua Suomessa valvovat edustajat ole välttämättä aina tietoisia millä edellytyksillä ja milloin perheenyhdistämistä on mahdollista hakea. On kannatettavaa, että lainsäädäntöä voidaan muuttaa siten, että päätökset ovat jatkossa ennakoitavampia, yhdenvertaisempia ja riippumattomia hallinnollisen prosessin kestosta tai muista hakijasta riippumattomista tekijöistä. Kuten esityksessä todetaan, toisi lainmuutos Maahanmuuttoviraston toimintaan selkeyttä ja yhdenmukaisuutta, mikä on ehdottomasti tavoiteltavaa. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ehdotetulla lainmuutoksella pystytään merkittävästi lisäämään yhdenvertaisuutta, lapsen edun huomioimista sekä ennakoitavuutta.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Erityisasiantuntija

Henna Leppämäki

Tiedoksi STM/ Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut -osasto